COMUNE DI CASALNUOVO DI NAPOLI
Provincia di Napoli

1

SETTORE 3°
PIANIFICAZIONE URBANISTICA E LL. PP.
PROT. N° 819
DEL 07 GEN. 2016

allegato alla Delibera di G. C. n. 89 del 10.04.2015

PIANO REGOLATORE GENERALE
VARIANTE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE

RELAZIONE GENERALE

REDAZIONE E COORDINAMENTO

ING. GIUSEPPE SAVOIA - RESPONSABILE DEL SETTORE

RESPONSABILE UNICO DEL PROCEDIMENTO

ING. GIUSEPPE CARUSO - RESPONSABILE DEL SERVIZIO

SUPPORTO TECNICO - SCIENTIFICO

PROF. ARCH. PARIDE G. CAPUTI

COLLABORAZIONE ALLA CONSULENZA SCIENTIFICA

ARCH. CARMELA MASCOLO - ARCH. ANASTASIA RUSSO

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

ARCH. FRANCESCO VARONE

INDICE

PREMESSA 1

1. LA PROPOSTA DI VARIANTE PER LE ZONE D 3

2. LA PROPOSTA DI VARIANTE PER LE ZONE F 6

L'incertezza interpretativa 6

Il parere del progettista del piano 8

La Delibera di indirizzi della Giunta Comunale 8

Le osservazioni agli atti di programmazione urbanistica della Commissione di accesso della Prefettura di Napoli 9

La nota di riscontro e precisazioni dell'Amministrazione Comunale 9

Il parere dell' Amministrazione Provinciale di Napoli 10

Le sentenze TAR Campania 10

I Permessi di costruire rilasciati dal Comune in zona F 12

Le pratiche edilizie ricadenti in zona F oggetto di Commissariamento 12

Il quadro conoscitivo 13

3. LA PROPOSTA DI VARIANTE DEGLI ARTICOLI 20 E 28 DELLE NTA 15

4. ELABORATI COSTITUENTI LA VARIANTE NORMATIVA 15

PREMESSA

L'Amministrazione Comunale di Casalnuovo di Napoli intende pervenire all'approvazione di una Variante alle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) del PRG vigente approvato con Decreto n. 546 del 05.08.1997 del Presidente dell'Amministrazione Provinciale di Napoli ed entrato in vigore il 12.01.1998 a seguito di pubblicazione, per l'esecutività, sul B.U.R.C. n. 2/98.

Il PRG veniva approvato con stralci e prescrizioni in esecuzione ed in conformità delle deliberazioni di C.P. n. 102 del 9 luglio 1996 e n. 84 del 29 maggio 1997, a seguito dei pareri espressi dal CTR n. 1243 del 26.06.1996 e n. 50 del 26.03.1997.

In tempi successivi sono state approvate diverse varianti:

- *ricodifica di una zona priva di piano/cosiddetta bianca in zona F2 destinata a gioco e sport - delibera di Commissario ad Acta n. 4 del 27.12.2012 (BURC n. 7 del 04.02.2013);*

- *introduzione di una zona denominata Fe destinata ad attrezzature ecologiche, in due distinte aree:*
  - *Centro RAEE - Decreto Sindacale n. 39 del 11/10/2012 (BURC n.68 del 29.10.2012);*
  - *Isola ecologica di via Filichito – Decreto del Presidente della G.P. n. 187 del 03/04/2012 (BURC n. 28 del 07/05/2012);*

- *Introduzione di una nuova zona denominata Fn destinata a Edilizia Residenziale Sociale (ERS) - Accordo di Programma ratificato con delibera di G.P. n. 144 del 12/03/2013 e delibera di C.C. n. 12 del 28/03/2013 (BURC n. 23 del 06/05/2013);*

- *parcheggio con annessa piazzetta ed arredo urbano (D. P. P. N. n. 507 del 05.10.2012).*

La presente variante si colloca all'interno del processo, avviato dall'A.C., di formazione del Piano Urbanistico Comunale (PUC), che ha visto dapprima l'elaborazione di un quadro conoscitivo prodotto dal LUPT dell'Università degli Studi di Napoli (del. G. C. 132/2001) e successivamente la costituzione dell'Ufficio di Piano (del. Commissione straordinaria n. 56/2011).

Nel quadro già delineato degli indirizzi dell'Amministrazione nella formazione del nuovo strumento di governo del territorio, di riconferma delle zone produttive e delle zone ad attrezzature e servizi, prende avvio anticipatamente, con la variante, una riformulazione delle norme tecniche di attuazione del PRG vigente senza alcuna modifica delle destinazioni d'uso con la precisazione, come nel seguito ampiamente descritto e motivato, dell'ammissibilità dell'intervento privato nella realizzazione e gestione degli impianti di interesse generale

consentendo in tal modo una prevedibile rapida attuazione degli standard e con l'adeguamento del rapporto di copertura delle zone industriali alla vigente normativa urbanistica regionale.

La proposta di Variante riguarda i seguenti articoli:

- ***art* 24** *relativo alla normativa della* ***zona D (D1 e D2)*** *destinata ad* ***"industrie ed assimilate*** *per la quale la proposta di Variante si articola nelle seguenti modifiche:*
  - *l'eliminazione della prescrizione introdotta dal Parere n. 50 del 26.03.1996 del CTR che prevede nelle sottozone D1 comprese tra la Ferrovia Napoli – Benevento, l'autostrada Napoli – Bari e la via Napoli, solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria senza aumento di volume, consentendo con la variante normativa anche interventi di ristrutturazione edilizia;*
  - *l'aumento del rapporto di copertura in tutte le zone D, ad eccezione di quelle di cui sopra, portandolo, dal 20% al 40% così come originariamente previsto dal PRG, con riferimento e in recepimento della L.R. Campania n. 7/98 che prevede per le aree industriali un indice di copertura massimo del 50% della superficie disponibile.*

- ***art. 26*** *relativo alla normativa della* ***zona F*** *destinata ad* ***"attrezzature ed impianti di interesse generale"*** *per la quale si intende specificare in modo inequivoco ed in via definitiva la possibilità dell'intervento del privato nella realizzazione e gestione delle opere in tutte le sottozone in cui la zona medesima è articolata (F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7 ed F8);*

- ***art. 20*** *relativo alle* ***zone residenziali*** *nel quale si propone di sostituire, in via interpretativa, le parole* ***"i supermercati e i grandi magazzini"*** *con la parola* ***"grandi strutture di vendita"*** *di cui alla sopravvenuta L.R. 1/2001;*

- ***art. 28*** *relativo alle* ***distanze di rispetto dalle strade*** *nel quale si propone per le fasce di rispetto di sostituire la parola* ***"parcheggio pubblico*** *con le parole* ***"parcheggi scoperti ad uso pubblico"*** *in ragione della possibilità di realizzare, a carico dei privati, ulteriori standard.*

1. LA PROPOSTA DI VARIANTE PER LE ZONE D

La Variante normativa delle zone D trae origine da due questioni.
La prima riguarda la prescrizione introdotta dal Parere n. 50 del 26.03.1996 del CTR che nelle sottozone D1 comprese tra la Ferrovia Napoli – Benevento, l'autostrada Napoli – Bari e la via Napoli, prevede solo interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria senza aumento di volume, riscontrando una situazione già ampiamente edificata confinante con una zona a vocazione agricola.

Questa prescrizione limitativa degli interventi, negli anni, non ha consentito agli imprenditori di promuovere alcuna attività di riorganizzazione funzionale degli spazi né di adeguamento o riconversione delle attività produttive svolte.

La Variante quindi propone per la suddette sottozone di introdurre, in aggiunta agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, quelli di ristrutturazione edilizia anche in considerazione delle normative sopravvenute all'approvazione del PRG, tra cui il recente decreto del "fare" L. 98 del 2013, che incentiva tale tipologia di interventi ammettendo anche modifiche della sagoma degli edifici. La ristrutturazione edilizia viene incentivata dal legislatore anche nell'obiettivo di ridurre il consumo di suolo libero e per avere migliori prestazioni in materia di risparmio energetico dall'edificio ristrutturato rispetto a quello esistente.

La proposta si rende necessaria allo scopo di:

- rispondere alle esigenze degli imprenditori di far fronte alla crisi delle attività produttive che determina la necessità di profonde riconversioni del settore;
- consentire il riordino edilizio dell'area D1, attraverso la ristrutturazione dei singoli edifici, ammettendo tutte le destinazioni d'uso previste dall'art. 24 delle norme tecniche di attuazione vigenti;
- determinare, nella futura pianificazione del territorio comunale, un contenimento del consumo di suolo.

La seconda questione riguarda tutte le zone D1 e D2, ad eccezione di quelle suindicate, nelle quali la norma prevede un rapporto di copertura pari al 20%. La proposta di variante normativa prevede l'innalzamento del rapporto di copertura dal 20% al 40%, così come originariamente previsto dal PRG, successivamente ridotto dal parere n. 1243 del 26.06.1996 solo per ottemperanza di quanto disposto all'art.1.6 Titolo II L.R. 14/82 e non per esigenze legate alla pianificazione.

Tale modifica viene effettuata nell'ambito del recepimento della Legge Regionale n. 7/98, successiva all'approvazione del PRG, che consente l'aumento dell'indice di copertura fino al 50% della superficie disponibile, con conseguente possibilità di rispondere alle necessità degli imprenditori di ampliare gli impianti produttivi esistenti o, nelle nuove realizzazioni, di applicare un parametro urbanistico maggiormente favorevole alle attività produttive, fermo restando il rispetto dell'art. 5 del D.M. 1444/68.

Il rapporto di copertura del 40% inizialmente proposto dal PRG era considerato idoneo all'assolvimento della domanda di localizzazione e conveniente alla realizzazione delle attività.

Le zone D di nuovo impianto o dismesse previste dal PRG e subordinate a Piani esecutivi (PIP e PPE) non risultano, allo stato, attuate e all'oggi sono rimaste invariate rispetto alle condizioni iniziali.

Ciò suggerisce, nell'ambito del nuovo rapporto di copertura ammesso dalla L.R. 7/98, di ripristinare l'indice del 40% ritenuto dal PRG adatto allo sviluppo delle aree produttive e ridotto dal CTR solo in quanto in contrasto con la legge regionale.

Le zone destinate ad industria dal PRG del Comune di Casalnuovo di Napoli sono in numero di 43 ed occupano una superficie totale di circa 659.964 mq.

Nella Relazione di PRG denominata "Calcoli effettuati dopo l'accoglimento delle osservazioni e confronto con i dati relativi al piano originario" e nelle tavole di azzonamento (Tavola n. 11 in scala 1/5.000 e da Tavole da n. 12.1 a n. 12.7 in scala 1/2.000) le suddette zone sono numerate e per ognuna di esse viene indicata la relativa superficie territoriale.

Le zone sono divise in due categorie:
D1, destinata a industria ed artigianato, ammettendo anche il direzionale e il commerciale;
D2 destinata ad alberghiero, direzionale e commerciale.

Il PRG ha riconfermato alcune zone D "zone produttive" già previste nel precedente Programma di Fabbricazione ricodificando anch'esse in D1 e D2. Per tali zone è previsto intervento diretto.
Nelle nuove sottozone D1 e D2 e in quelle sulle quali insistono industrie dismesse e non in esercizio gli interventi sono rinviati a PUA (le zto D1 a PIP e le zto D2 a PPE).

L'art. 24 delle NTA definisce inoltre, per i nuovi interventi, il parametro urbanistico della superficie coperta nella misura del 20% della superficie territoriale della singola zona.

La proposta di variante aumenta, con riferimento alla L.R. 75/98, l'indice di copertura dal 20% al 40%.

L'analisi condotta sullo stato dei luoghi ha evidenziato la presenza di aree industriali utilizzate, parzialmente utilizzate e libere.

1. Le zone utilizzate

Sono state considerate utilizzate le zone, così come codificate nella relazione di PRG, nelle quali la superficie coperta esistente supera il 40% della superficie della zona.
Sono in numero di 30 ed hanno una superficie totale di mq. 512.488 pari al 77% dell'intera superficie destinata dal PRG vigente a industrie e assimilate.
Sono tutte zone D1, ad eccezione della zona codificata col numero 82 (zto D2).
Le suddette zone comprendono anche le aree sulle quali sono localizzate industrie dismesse (sottozone: 10, 52, 53 e 82) per le quali ogni intervento è subordinato a strumento preventivo.

2. Le zone parzialmente utilizzate

Sono considerate tali le zone nelle quali l'indice di copertura è inferiore al 40% della superficie territoriale.

Sono in numero di 6, con una superficie totale di 65.685 mq.

La potenzialità edificatoria stimata è data da:

superficie totale = 65.685

superficie utilizzabile = 60% di 65.685 = 39.411 mq

superficie copribile = 40% della superficie utilizzabile = 15.765 mq

Le suddette zone sono tutte del tipo D1.

3. Le zone libere da edificazione

Sono in numero di 7 ed hanno una superficie complessiva di mq. 81.791.

L'applicazione dell'indice di copertura del 40% consentirà di realizzare superfici coperte pari a 32.716 mq.

Sono tutte D2, ad eccezione di una D1 (sottozona n. 47)

Rispetto al PRG vigente, la Variante comporta un **incremento delle superfici coperte** stimabile in mq. 7.882,50 + 16.358,00 = **24.240,50 mq**

2. LA PROPOSTA DI VARIANTE PER LE ZONE F

L'incertezza interpretativa

Le motivazioni che sono a base della proposta di Variante di normativa della zona F destinata a **"attrezzature ed impianti di interesse generale"** sono, come già detto in premessa, da ricercarsi nella dubbia interpretazione dell'art. 26 delle NTA per quanto riguarda la possibilità dell'intervento privato nella attuazione delle relative sottozone .

Il Piano Regolatore Generale di Casalnuovo di Napoli prevede all'art 26 delle NTA che alcune delle destinazioni a servizi pubblici (ZONE F), che costituiscono gli standard urbanistici di Piano, possano essere realizzate e gestite dal privato proprietario delle aree in cui tali destinazioni sono previste, mediante concessioni temporanee rinnovabili.

Sostanzialmente, per quelle attrezzature che possono svolgere la loro funzione di pubblica utilità anche se gestite da un privato, purché convenzionate col Comune, il Piano Regolatore Generale offre la possibilità, alternativa all'esproprio e all'esecuzione dell'opera pubblica (o d'interesse pubblico) da parte dell'Ente, che la stessa venga realizzata dal privato e gestita dallo stesso o da soggetti autorizzati, purché quest'ultimo se ne accolli la realizzazione e la gestione a determinate condizioni e che provveda alla realizzazione e cessione a titolo gratuito delle aree relative alle urbanizzazioni primarie.

L'art. 26 delle NTA suddivide le zone F in 8 sottozone

- **Sottozona F1**: aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo;
- **Sottozona F2**: aree per spazi pubblici attrezzati per il gioco e per lo sport;
- **Sottozona F3**: aree per spazi pubblici attrezzati a verde o a parco;
- **Sottozona F4:** aree per attrezzature collettive;
- **Sottozona F5**: aree per attrezzature collettive e mercato;
- **Sottozona F6** : aree per l'istruzione superiore dell'obbligo;
- **Sottozona F7**: aree per servizi sanitari;
- **Sottozona F8**: area destinata a parco attrezzato

e prevede:

- in tutte le sottozone l'attuazione diretta delle opere previste;
- nelle sottozone F1, F4, F5, F6 ed F7 un rapporto massimo di copertura del 35% ed una altezza massima degli edifici di 12 m;
- nella sottozona F2 un rapporto massimo di copertura del 15% ed una altezza massima degli edifici di 12 m;
- nelle sottozone F3 ed F8 unicamente costruzioni temporanee ad integrazione della destinazione della zone, cioè attrezzature per il gioco dei bambini, chioschi, ritrovi, ristoranti, subordinandone la realizzazione ad una pertinenza minima di 10.000 mq.

La norma tratta tuttavia in modo diverso ed in distinti capoversi le possibilità di intervento nelle zone F1, F4, F5, F5, F6 e F7 e in quelle F2, F3 ed F8.

Per le sottozone F1, F4, F5, F6 ed F7 il testo recita: *"Il Piano Regolatore Generale si attua per intervento edilizio diretto applicando, salvo indici diversi dettati da specifiche leggi, norme, regolamenti di settore, i seguenti indici.* [...]".

Per quanto riguarda le sottozone F2, F3 ed F8 il testo recita: *"Nelle sottozone F2, F3 ed F8 il P.R.G. si attua per intervento edilizio diretto e* ***gli interventi previsti potranno essere eseguiti e gestiti anche da privati, mediante concessioni temporanee rinnovabili."***

La differenza dei due testi è evidente in quanto nel primo caso non è esplicitato che l'intervento possa essere eseguito e gestito anche dai privati, mentre nel secondo la possibilità che gli interventi possono anche essere effettuati dai privati è esposta in forma esplicita.
Va comunque evidenziato che, al terzultimo capoverso, la norma recita: "*Per tutte le zone indicate, nel caso di realizzazione di attrezzature e di impianti da parte di privati i proprietari dovranno realizzare e cedere al Comune, a titolo gratuito, le aree relative alle urbanizzazioni primarie*.", sicchè ciò ha dato luogo a interpretazioni che estendono a tutte le sottozone F la possibilità dell'intervento da parte dei privati.

La non chiarezza della norma è dimostrata dal fatto che l'art. 26 è stato oggetto di diversi pareri alcuni dei quali estensivi, ovvero favorevoli all'intervento privato in tutte le zone F, altri limitati alle sole zone F2, F3 ed F8, determinando quindi atti della P.A. tra loro contrapposti.

Le interpretazioni estensive sono quelle espresse dal progettista del PRG (Prof. Arch. Piemontese) nel 2004, dalla delibera di G.C. n. 12 del 20.01.2005 avente ad oggetto "Interventi diretti alla realizzazione di impianti ed attrezzature di carattere generale in aree ricomprese nella zona F del vigente PRG. Definizione indirizzi applicativi.", dalle Sentenze del TAR Campania – Napoli n. 10343/2006 - Immobiliare La Villa e n. 02082/2010 – Serena Gestioni – e dall'allora Dirigente del Settore in data 29.11.2007, nonché dal rilascio di permessi di costruire a favore di privati.

Le interpretazioni restrittive sono state espresse dalla Commissione di accesso della Prefettura di Napoli (in data 07.11.2007), dalla Provincia di Napoli con nota del 17.12.2007 e dai provvedimenti di diniego avviati dall'Amministrazione Comunale nei confronti delle richieste avanzate da privati in zona F6 ed in zona F1 per la realizzazione rispettivamente di un edificio scolastico per l'istruzione superiore (06.12.2012) e di una scuola materna (16.07.2012) e dalla sentenza TAR Campania 03641/2013 – su ricorso della Immobiliare Cattleya di Caccavalle Anna & C. snc.

Nell'ambito di questo clima di incertezza, l'A.C. ha ritenuto indispensabile pervenire ad un chiarimento della norma che estenda in maniera inequivoca a tutte le sottozone la possibilità dell'intervento privato nell'attuazione e gestione delle opere, in virtù della possibilità, data la scarsità di risorse pubbliche, di ottenere la realizzazione degli standard da parte di privati convenzionati.

Il parere del progettista del piano

Una prima interpretazione avente ad oggetto "Parere su spazi pubblici o riservati ad attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi" è stata fornita dal Prof. Arch. Piemontese, progettista del Piano, ed è datata 21.04.2004.

Il Prof. Arch. Piemontese, dopo aver richiamato il decreto sugli standard e il fatto di aver proceduto nel piano ad una puntuale individuazione delle aree a standard perimetrandole e normandole specificatamente, afferma: "il Piano, prefiggendosi lo scopo di soddisfare la dotazione delle superfici a standard nel territorio comunale, tendeva inoltre, da un lato a garantire la disponibilità nel tempo e dall'altro a favorirne la concreta realizzabilità."

In tale prospettiva si sostiene che per evitare la decadenza dei vincoli per le attrezzature, "l'art. 26 prevede in modo innovativo rispetto alla pratica urbanistica dell'epoca in cui è stato redatto, che gli interventi edilizi nelle aree destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale, siano "diretti" e non subordinati a piani esecutivi, che nelle zone F2, F3 ed F8 ... gli interventi previsti potranno essere eseguiti e gestiti anche da privati, mediante concessioni temporanee rinnovabili" e infine, che "per tutte le zone indicate, nel caso di realizzazione di attrezzature e di impianti da parte di privati i proprietari dovranno realizzare e cedere al Comune, a titolo gratuito, le aree relative alle urbanizzazioni primarie."
Continuando, viene affermato che "in questo modo il piano, consentendo oltre all'intervento pubblico, anche quello privato, non introduce per dette zone un vincolo che comporti necessariamente l'esproprio e l'inedificabilità da parte del privato ma viceversa ne consente l'operatività precisando solo qual è l'uso consentito, ovvero non vi è il presupposto per l'applicabilità del succitato articolo 2 della legge 19 novembre 1968 n. 1187, per cui l'efficacia della destinazione d'uso prevista non decade dopo i cinque anni predetti"

E' da rilevarsi comunque che, non aver esplicitato nel testo come zone nelle quali gli interventi possono essere eseguiti e gestiti anche da privati, tutte le sottozone F, bensì solo le zone F2, F3 ed F8 seguite da puntini sospensivi, possa aver determinato una difficoltà interpretativa analoga a quella discendete appunto dalla norma tecnica di attuazione.

La Delibera di indirizzi della Giunta Comunale

Il Comune di Casalnuovo di Napoli, in ordine alle problematiche delle zone F, nel 2005 approva la delibera di giunta comunale n. 12 avente ad oggetto: "Interventi diretti alla realizzazione di impianti ed attrezzature di carattere generale in aree ricomprese nella zona F del vigente PRG. Definizione indirizzi applicativi."

Tali indirizzi intendono fare chiarezza proprio sulle principali questioni inerenti la corretta applicazione delle norme di PRG relative alle zone F e sulla conformità ad esse delle concessioni rilasciate.

L'Amministrazione Comunale acquisisce da parte dei propri legali di fiducia e, a seguito di una specifica indagine conoscitiva da essa promossa, un'apposita relazione, nella quale si sostiene "che la normativa di attuazione relativa alla zona F consenta in concreto l'iniziativa privata e che la detta zona viene ad assumere natura promiscua potendo in essa essere realizzate anche le

opere di urbanizzazione secondaria, attesa la portata ampia della dizione di attrezzature ed impianti di interesse generale.

Nel testo infatti si sostiene che la norma si riferisce ad "attrezzature ed impianti di interesse generale" concetto questo che supera la nozione di opera pubblica, nel senso di potervi ricomprendere tutte quelle strutture che, al di là della loro natura giuridica, rivestano una utilità di carattere generale, si pongano, cioè, stabilmente a servizio della collettività.[...].

Inoltre, l'iniziativa privata, pur se consentita dalla norma del PRG, [...] rimane comunque sottoposta alla valutazione della Pubblica Amministrazione [...] che valuterà caso per caso, quanto al profilo soggettivo il possesso da parte dei richiedenti delle caratteristiche imprenditoriali per operare nei settori delle strutture (e connesse attività) di interesse generale [...], quanto al profilo oggettivo sarà opportuno valutare la rispondenza della destinazione proposta in funzione di quelle consentite dalla normativa di attuazione, ed allo scopo di assicurare il perseguimento dell'utilità generale che la zona F ha la finalità di garantire – come nella specie – anche attraverso l'iniziativa privata, sarà utile rimarcare anche in seno all'istruttoria che la destinazione d'uso (ed il suo mantenimento) rappresenta momento qualificante ai fini della concreta determinazione della compatibilità dell'intervento proposta, tanto da garantire l'interesse della collettività insediata nella zona considerata."

Le osservazioni agli atti di programmazione urbanistica della Commissione di accesso della Prefettura di Napoli

La Commissione di accesso, incaricata di svolgere accertamenti nei confronti dell'Amministrazione Comunale, con nota del 07.11.2007, in ordine alle aree sulle quali fosse consentito l'intervento privato, specifica che "in riferimento alla zona F5 – destinata ad attrezzature collettive da realizzarsi con intervento edilizio diretto pubblico (la natura pubblica dell'intervento pubblico, si evince chiaramente dalla mancanza della previsione dell'intervento privato così come specificato dal paragrafo successivo delle NTA per le sottozone F2, F3 ed F8) – essendo decorsi i 5 anni di validità del vincolo di inedificabilità, l'area risulta priva di una specifica disciplina urbanistica, con l'applicazione delle previsioni della L.R. 17/82 e con l'obbligo da parte del comune di adozione di una variante urbanistica". La suddetta nota dà, dunque, un'interpretazione restrittiva del testo delle NTA.

La nota di riscontro e precisazioni dell'Amministrazione Comunale

A riscontro della nota della Commissione di accesso, il Comune di Casalnuovo di Napoli, nella persona del Dirigente del Settore Urbanistica, specifica che "l'intervento del privato è consentito non solo per le zone F2, F3 ed F8, ma anche in tutte le altre zone F. Tale affermazione si poggia sia sull'esame approfondito degli atti che hanno formato l'iter procedurale di approvazione del PRG, sia un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato e sfociato in ultimo nella sentenza del TAR Campania n. 10343 del 01.12.2006 di annullamento di un diniego di un permesso di costruire finalizzato alla realizzazione nel Comune di Casalnuovo di Napoli di un edificio polifunzionale ad uso collettivo in zona omogenea F4."
Ad avviso dell'ufficio, nel terzultimo capoverso dell'art. 26, viene sancito che "per tutte le zone indicate, nel caso di realizzazione di impianti da parte dei privati, i proprietari dovranno realizzare e cedere al comune, a titolo gratuito, le aree relative alla urbanizzazioni primarie. Evidente quindi che in tutte le zone F possono intervenire privati e la sola discriminante tra le

zone F2, F3 ed F8 e le restanti F è semplicemente la condizione che per le prime l'attuazione dell'intervento può avvenire solo mediante concessione temporanea rinnovabile".

Il parere dell'Amministrazione Provinciale di Napoli

In data 17.12.2007, la Provincia di Napoli, in ordine all'interpretazione dell'art. 26 a riscontro della nota dell'Amministrazione comunale suesposta, si esprime nel seguente modo:
"all'art. 26 (zone territoriali omogenee F – zone destinate ad attrezzature ed impianti di interesse generale), nel regolamentare la disciplina delle zone destinate ad attrezzature si definisce la diversa modalità di attuazione delle diverse sottozone. Per le sottozone F1, F4, F5, F6 ed F7 la modalità dell'intervento previsto per l'attuazione deve ritenersi riservata alla pubblica amministrazione, non essendo ivi esplicitata la possibilità per il privato sia di gestire che di eseguire detti interventi; al contrario detta previsione viene chiaramente formulata successivamente per le sottozone classificate F2, F3 ed F8 come di seguito riportato: "Nelle sottozone F2, F3 ed F8 il P.R.G. si attua per intervento edilizio diretto e gli interventi previsti potranno essere eseguiti e gestiti anche da privati, mediante concessioni temporanee rinnovabili."

A supporto di quanto sopra rinviene anche la peculiare tipologia di attrezzature previste per le zone di interesse generale classificate dal PRG di tipologia F1, F4, F5, F6 ed F7 che sono destinate al soddisfacimento degli standard."
La Provincia ritiene che il principio affermato da una giurisprudenza amministrativa di primo livello in base al quale le zone F possono essere realizzate anche dai privati, non sia contraddetto dalle specifiche norme del PRG in quanto, il citato strumento urbanistico, individuando differenti modalità di attuazione delle sottozone F, per alcune di esse consente l'intervento dei soggetti privati.

La Provincia dunque conclude affermando che le previsioni delle sottozone omogenee classificate dal PRG con la tipologia F1, F4, F5, F6 ed F7 sono da ritenersi decadute per effetti del decorso del quinquennio dalla data di approvazione del Piano, mentre i vincoli e le prescrizioni relativi alle sottozone F2, F3 ed F8 non decadono in quanto le norme di attuazione del piano in questione prevedono esplicitamente che gli interventi in essi consentiti *"possono essere eseguiti e gestiti anche dai privati mediante concessioni temporanee rinnovabili"*.

Le sentenze TAR Campania

Il TAR della Campania si è pronunciato con tre sentenze in ordine a dinieghi di istanze di permesso di costruire avanzate da soggetti privati per la realizzazione di attrezzature in zone F4 , F5 ed F7.

In particolare:

1. SENTENZA TAR N. 10343/2006
   Ricorrente: Soc. Immobiliare LA VILLA s.r.l.
   Richiesta: EDIFICIO POLIFUNZIONALE AD USO COLLETTIVO (Ostello della Gioventù) in ZONA F4, via Casa dell'Acqua, foglio 4 mappale 1110.
   Oggetto: richiesta di annullamento del provvedimento di diniego della richiesta del PdC in ragione tra l'altro di una destinazione pubblica dell'area.
   Esito sentenza: **ricorso accolto** con annullamento del provvedimento di diniego.

2. SENTENZA TAR N. 2398/2010
   Ricorrente: SERENA GESTIONI s.r.l.
   Richiesta: CASA ALBERGO - CENTRO BENESSERE in ZONA F7, foglio 11, part. 838
   Oggetto: richiesta di annullamento del provvedimento di diniego (n. 10244 del 4 marzo 2009) della richiesta del PdC in ragione del fatto che l'area deve ritenersi riservata alla pubblica amministrazione.
   Esito sentenza: **ricorso accolto** con annullamento del provvedimento.

3. SENTENZA TAR N. 3641/2013
   Ricorrente: IMMOBILIARE CATTLEYA di Anna Caccavale & C s.n.c.
   Richiesta: EDIFICIO POLIFUNZIONALE AD USO COLLETTIVO, in ZONA F5, viale dei Tigli, angolo Via Carmignano.
   Oggetto: richiesta di annullamento del provvedimento di diniego della richiesta del permesso di costruire in ragione di una destinazione pubblica dell'area.
   Esito sentenza: **ricorso respinto.**

Le prime due sentenze, nell'accogliere i ricorsi, affermano che sui suoli in questione - in zone F4 e F7- non grava alcun vincolo di inedificabilità assoluta, bensì un vincolo conformativo, atteso che le attrezzature di interesse collettivo sono realizzabili anche ad iniziativa privata (prima sentenza) e che l'art 26 delle NTA deve essere interpretato nel senso di ammettere l'edificazione privata in tutte le zone F del PRG ritenendo erronea la tesi del Comune secondo cui l'intervento nelle sottozone F1-F4-F5-F6-F7 poteva avvenire solo su iniziativa pubblica, con il conseguente erroneo riferimento alla disciplina prevista per le cd. Zone bianche in relazione all'avvenuta decadenza delle previsioni dovuta al decorso del termine di efficacia delle stesse previsioni (seconda sentenza).

La recente terza sentenza TAR del 2013 invece afferma che *"l'assunto dell'Amministrazione, secondo cui in base alle NTA dello strumento urbanistico gli interventi nella sottozona F1, F4, F5, F6 e F7 devono ritenersi riservati alla pubblica amministrazione, non essendo esplicitata nel testo della relativa disposizione la possibilità per il privato di eseguire e gestire detti interventi, trova infatti riscontro nella documentazione in atti. Invero l'art 26 delle NTA, dedicato alle zone territoriali omogenee "F" stabilisce che "nelle sottozone F1, F4, F5, F6 e F7 il Piano regolatore Generale si attua per intervento diretto applicando salvo indici diversi dettati da specifiche leggi, norme e regolamenti di settore, i seguenti indici (….). La previsione va messa a raffronto con quella successiva che il medesimo articolo dedica alle restanti sottozone che recita: " Nelle sottozone F2, F3 ed F8 il P.R.G. si attua per intervento edilizio diretto e gli interventi previsti potranno essere eseguiti e gestiti anche da privati, mediante concessioni temporanee rinnovabili.". Il confronto quindi evidenzia il fatto che mentre per tutte le sottozone è prevista la attuazione per intervento edilizio diretto, viceversa soltanto per alcune (F2, F3 e F8) si prevede, in aggiunta, che gli interventi possono essere eseguiti e gestiti anche da privati , mediante concessioni temporanee rinnovabili, e se ne disciplina il rilascio del titolo edificatorio. L'art 26 delle NTA divide, perciò, le sottozone in due distinti insiemi, che assoggetta ad una disciplina differente proprio quanto alle modalità di realizzazione degli interventi".*

I Permessi di costruire rilasciati dal Comune in zona F

Nelle zone F sono state rilasciati a ditte private n. 17 Permessi di costruire, dei quali 8 in zona F5 “aree per attrezzature collettive e mercato”, 6 in zona F4 “area per attrezzature collettive”, 2 in F7 “aree per servizi sanitari” e una in zona F1 “area per l’istruzione”.

N.	Ditta	P.d.C.	Zto	Destinazione
1	Edil Sociale	30/05 – 163/05 – 186/05	F5	Struttura ricreativa
2	Edil Sociale	44/06	F5	Edificio per attività collettive
3	Il Roseto	16/05 – 169/05	F5	Centro Polifunzionale per studenti
4	Parthenope	53/06 – 16/07	F5	Edificio ad uso collettivo
5	Gestione 2000 srl	25/00 – 21/01	F5	Multisala
6	Gestione 2000 srl	52/02 – 88/05	F5	Supermercato
7	Formato Residence	18/06	F4	Polifunzionale
8	Innovare	80/04 – 93/05 – 15/07	F5	Polifunzionale
9	Edil Farnese	54/02	F5	Struttura mercatale
10	La Montagna	59/02	F7	Studi medici
11	Ames	08/03	F4	Centro Polidiagnostico
12	Immobiliare San Mauro	40/03	F4	Polifunzionale
13	La Fenice	97/03 – 63/06	F4	Polifunzionale
14	Carpem	17/05	F4	Polifunzionale
15	Immobilare San Mauro	50/05	F4	Impianto Sportivo Polifunzionale
16	Soc. Ciser Commercio	102/05	F1	Scuola Materna
17	Soc. Serena Gestioni	42/02	F7	Servizi sanitari e casa funeraria

Le pratiche edilizie ricadenti in zona F oggetto di Commissariamento

Giusta nota prot. n. 46445 del 27.10.2011, presso l'Ente, risultano 3 procedimenti di commissariamento *ex lege* n. 19/2001 inerenti i permessi di costruire originati da istanze non esitate nei tempi stabiliti.

I procedimenti sono i seguenti:

1. M2 SPORT "centro sportivo"	*Commissario* geom. Cafaro	zona F2
2. GRUPPO IORIO "Impianto sportivo"	*Commissario* arch. Biondi	zona F2
3. DREAMS PARK "Parco Urbano Attrezzato"	*Commissario* arch. Sembrano	zona F8

La pratica relativa al **DREAMS PARK "Parco Urbano Attrezzato"** (pratica n. 24/2009) è stata esitata con provvedimento di accoglimento del permesso di costruire del Commissario ad Acta prot. n. 33922 del 21.07.2010.

Pertanto, nella presente variante normativa proposta, sono stati fissati parametri urbanistici coerenti con quelli riportati nel progetto approvato.

Il quadro conoscitivo

Quanto sopra porta a considerare la questione controversa, anche in ragione dei diversi pareri espressi. Il testo, all'art. 26 delle NTA, effettivamente si presta a diverse interpretazioni.
La proposta di variante prevede

- la possibilità dell'intervento privato in tutte le zone F previste dal PRG e quindi anche nelle sottozone F1, F4, F5, F6 ed F7;
- la possibilità nelle sottozone F3 e F8 di realizzare costruzioni temporanee anche senza la pertinenza minima di 10.000 mq nel caso in cui la sub zona omogenea prevista dal PRG non raggiunga tale dimensione.

L'analisi condotta ha evidenziato lo stato di attuazione delle previsioni di PRG e successive varianti, consentendo in tal modo di verificare la dimensione delle modifiche che potrebbero avvenire a seguito della proposta di variante.

Le sottozone sono state suddivise in utilizzate, parzialmente utilizzate e libere. Sono censite come utilizzate le zone il cui rapporto di copertura è uguale o superiore a quello previsto dalle NTA, parzialmente utilizzate le zone comunque occupate ma con rapporto di copertura minore di quello previsto dalla NTA e libere quelle non utilizzate.

Sottozona F1- istruzione obbligo
Rcf = 35%
Comprende n. 21 aree per una superficie totale di mq. 136.513
Stato di attuazione:

- utilizzate n. 14 superficie mq. 83.614
- parzialmente utilizzate n. 4 superficie mq. 25.863
- libere n. 3 superficie mq. 27.036

Sottozona F2 – sport e gioco
Rcf = 15%
Comprende n. 16 aree per una superficie totale di mq. 112.722
Stato di attuazione:

- utilizzate n. 9 superficie mq. 61.819
- parzialmente utilizzate n. 2 superficie mq. 15.470
- libere n. 5 superficie mq. 35.433

Sottozona F3 - verde a parco
Solo costruzioni temporanee
Comprende n. 48 aree per una superficie totale di mq. 198.356
Stato di attuazione:

- utilizzate n. 18 superficie mq. 82.030
- parzialmente utilizzate n. 15 superficie mq. 74.441
- libere n. 15 superficie mq. 41.885

Sottozona F4 – attrezzature collettive
Rcf = 35%
Comprende n. 29 aree per una superficie totale di mq. 84.187
Stato di attuazione:

- utilizzate n. 18 superficie mq. 47.448
- parzialmente utilizzate n. 5 superficie mq. 20.956
- libere n. 6 superficie mq. 15.783

Sottozona F5 - mercato
Rcf = 35%
Comprende n. 4 aree per una superficie totale di mq. 38.908
Stato di attuazione:
- utilizzate n. 2 superficie mq. 32.961
- parzialmente utilizzate n. 0 superficie mq. 0
- libere n. 2 superficie mq. 5.947

Sottozona F6 – scuola superiore
Rcf = 35%
Comprende n. 4 aree per una superficie totale di mq. 28.772
Stato di attuazione:
- utilizzate n. 0 superficie mq. 0
- parzialmente utilizzate n. 4 superficie mq. 28.772
- libere n. 0 superficie mq. 0

Sottozona F7- sanità
Rcf = 35%
Comprende n. 3 aree per una superficie totale di mq. 34.379
Stato di attuazione:
- utilizzate n. 1 superficie mq. 6.688
- parzialmente utilizzate n. 2 superficie mq. 27.691
- libere n. 0 superficie mq. 0

Sottozona F8 - parco
Solo costruzioni temporanee
Comprende n. 1 area per una superficie totale di mq. 48.001
Stato di attuazione:
- utilizzate n. 0 superficie mq. 0
- parzialmente utilizzate n. 0 superficie mq. 0
- libere n. 1 superficie mq. 48.001

Sottozona Fe – attrezzature ecologiche
Comprende n. 2 aree per una superficie totale di mq. 19.596
Stato di attuazione:
- utilizzate n. 0 superficie mq. 0
- parzialmente utilizzate n. 0 superficie mq. 0
- libere n. 2 superficie mq. 19.596

Sottozona Fn – Edilizia Residenziale Sociale (ERS)
Comprende n. 2 aree per una superficie totale di mq. 4.876
Stato di attuazione:
- utilizzate n. 1 superficie mq. 2.255
- parzialmente utilizzate n. 1 superficie mq. 2.621
- libere n. 0 superficie mq. 0

Le zone F sono in numero totale di 130 per una superficie complessiva di 706.310 mq.

Si evidenzia la seguente situazione:

1. le aree utilizzate sono in numero di 63 per una superficie complessiva di 316.815 mq;
2. le aree parzialmente utilizzate sono in numero di 33 per una superficie complessiva di 195.814 mq;
3. le aree libere sono 34 per una superficie totale di 193.681 mq.

Con riferimento alle sottozone F1-F4-F5-F6-F7, alle quali la variante intende estendere la possibilità dell'intervento privato, si ricavano i seguenti dati:

- superficie complessiva = mq. 322.759 pari a 46% del totale delle aree F;
- superficie parzialmente utilizzata = mq. 103.282
- superficie libera = mq. 48.766

La superficie utilizzabile stimata è data da:

- Superficie parzialmente utilizzata = mq. 103.282 x 65% = mq 67.137
- Superfici libere = mq 48.766

  TOTALE = mq 115.903

La superficie copribile (Sc) è pari al 35% della superficie utilizzabile e quindi:

- Superficie copribile = mq 115.903 x 35% = mq 40.566,05

In conclusione, la variante normativa comporta una possibile attuazione da parte dei soggetti privati, di circa mq 40.500 di superficie coperta.

3. LA PROPOSTA DI VARIANTE DEGLI ARTICOLI 20 E 28 DELLE NTA

Con la presente proposta vengono inoltre variate alcune norme degli articoli 20 e 28 delle NTA .

All'articolo 20, relativo alle zone residenziali, al comma 3, ove sono indicate ulteriori divieti di localizzazioni di funzioni incompatibili, viene sostituita la dizione "i supermercati e i grandi magazzini" con quella di "grandi strutture di vendita" per rendere uniforme la norma alle definizioni della L.R. 1/2001.

All'articolo 28, relativo alle distanze di rispetto dalle strade, al comma 9, in ordine alle destinazioni ammesse, la voce parcheggi pubblici viene sostituita con la voce parcheggi scoperti ad uso pubblico, ciò al fine di consentire l'intervento dei privati nella realizzazione di tali opere con relativo aumento degli standard.

4. ELABORATI COSTITUENTI LA VARIANTE NORMATIVA

La presente variante normativa è costituita dai seguenti elaborati:

1. Relazione generale
2. Tabelle zone D e zone F
3. Normative vigenti e normative variate: testi a confronto
4. Norme Tecniche di Attuazione (artt. 20, 24, 26 e 28)
5. Rapporto Ambientale – sintesi non tecnica

Elaborati grafici

Tavola 0 : Zone interessate dalla variante normativa (1:5000)

Tavola 1: Zone D – industriali ed assimilate – del vigente PRG (1:5000)

Tavole da 2.1 a 2.5: Zone F – attrezzature e impianti di interesse generale – del PRG e successive varianti (1:5000)

Gli elaborati numero 1, 2, 3 e 5 hanno carattere illustrativo o ricognitivo.
L'elaborato n. 4 "Norme tecniche di attuazione" è prescrittivo.